

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Empfehlung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat zur Ermächtigung der Kommission, im Namen der Gemeinschaft an den UNESCO-Verhandlungen über die Konvention zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen teilzunehmen

SEK(2004) 1062 endg.; Ratsdok. 12063/04

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 9. September 2004 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 1. September 2004 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 670/03 = AE-Nr. 032843

1. EINFÜHRUNG

Die UNESCO-Generalkonferenz vom Oktober 2003 hat den Generaldirektor der UNESCO einstimmig aufgefordert, auf der 33. Sitzung der Generalkonferenz im Oktober 2005 einen Vorentwurf einer Konvention zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen zu vorzulegen.

Das Sekretariat der UNESCO hat die Arbeiten zur Umsetzung dieser Entscheidung in zwei Phasen gegliedert: In der ersten Phase haben fünfzehn unabhängige, vom Generaldirektor ausgewählte Experten das Grundgerüst des Konventionsentwurfs ausgearbeitet. Die Expertengruppe ist zwischen Dezember 2003 und Mai 2004 dreimal zusammengetreten und hat zum Abschluss ihrer Tätigkeit einen Text vorgelegt, der die Basis des Konventionsvorentwurfes (im Folgenden als „KVE“ bezeichnet) bilden soll. Diesen Text hat das Sekretariat am 16. Juli 2004 den Mitgliedern der UNESCO übermittelt. Mit der Vorlage des KVE, der durch einen ersten Bericht des Generaldirektors ergänzt wird, hat die zweite Phase der Arbeiten an der Konvention – die Phase eigentlichen zwischenstaatlichen Verhandlungen – begonnen.

Im KVE sind verschiedene, sich gegenseitig ergänzende Zielsetzungen festgelegt, die sich auf die Erhaltung und die Förderung der kulturellen Vielfalt, die Entwicklung der Kulturpolitik und die Förderung des interkulturellen Dialogs sowie der internationalen Zusammenarbeit beziehen. In diesem Kontext werden „Kultur“, „kulturelle Vielfalt“ und „kulturelle Ausdrucksformen“ in verhältnismäßig umfassender Art und Weise definiert. Der KVE enthält zudem eine Liste kultureller Güter und Dienstleistungen, deren Besonderheit anerkannt wird, sowie eine Aufstellung kulturpolitischer Strategien.

Ferner werden im KVE Grundsätze festgelegt, zum Beispiel Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, Komplementarität der wirtschaftlichen und kulturellen Aspekte der Entwicklung, nachhaltige kulturelle Entwicklung sowie Transparenz, Ausgewogenheit, Offenheit und Verhältnismäßigkeit der Kulturpolitik.

Unter Bezugnahme auf diese Grundsätze werden im zentralen Teil des KVE die Rechte und Pflichten der Unterzeichnerstaaten geregelt, und zwar sowohl für die nationale Ebene (Entwicklung der Kulturpolitik, Förderung des künstlerischen Schaffens und des Zugangs zur Kultur, Beachtung des geistigen Eigentums, Schutz gefährdeter kultureller Ausdrucksformen, Information und Transparenz, Bildung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Teilhabe der Zivilgesellschaft) als auch für die internationale Ebene (Förderung der Grundsätze und Zielsetzungen der Konvention in anderen internationalen Umfeldern, Hilfe für Gemeinschaftsproduktionen, Schaffung einer „Beobachtungsstelle für die kulturelle Vielfalt“, Entwicklungszusammenarbeit, Präferenzbehandlung für die Entwicklungsländer).

Im KVE werden außerdem drei Überwachungsorgane vorgeschlagen (Hauptversammlung, zwischenstaatlicher Ausschuss und beratende Gruppe).

Um Fragen der Auslegung und der Anwendung der Konvention zu regeln, ist ein Verfahren zur Streitbeilegung ist vorgesehen. Es umfasst drei Etappen: (1) Verhandlung (2) Schlichtung (3) wahlweise Schiedsgerichtsbarkeit durch ein UNESCO-ad-hoc-Gericht bzw. den Internationalen Gerichtshof oder ein im Übereinkommen definiertes Ad-hoc-Vergleichsverfahren.

Der einzige Artikel, für den zu diesem Zeitpunkt zwei Alternativen vorgeschlagen werden, betrifft den Rechtsstatus der UNESCO-Konvention gegenüber anderen internationalen

Instrumenten. Option B sieht vor, dass bestehende internationale Instrumente grundsätzlich Vorrang haben. Option A gibt den bestehenden von den Mitgliedstaaten unterzeichneten internationalen Instrumenten zum Schutz des geistigen Eigentums absoluten Vorrang; alle anderen Instrumente genießen ebenfalls Vorrang, *es sei denn, die Ausübung dieser Rechte oder die Beachtung dieser Verpflichtungen würde die Vielfalt der kulturellen Ausdrucksformen ernsthaft schädigen oder bedrohen* („sauf si l'exercice de ces droits ou le respect de ces obligations causait de sérieux dommages à la diversité des expressions culturelles ou constituait pour elle une sérieuse menace“).

Die erste Runde der zwischenstaatlichen Verhandlungen beginnt am 20. September 2004 am Sitz der UNESCO. Eine zweite Sitzung ist für Februar 2005 vorgesehen, eine dritte wird wahrscheinlich im Frühjahr 2005 stattfinden, bevor der Exekutivrat im September 2005 zusammentritt. Der Exekutivrat ist das Organ, das beschließt, ob die Annahme der Konvention auf die Tagesordnung der Generalkonferenz im September/Oktober 2005 gesetzt wird.

2. GEMEINSCHAFTLICHE ZUSTÄNDIGKEIT

Der Konventionsvorentwurf hat Auswirkungen auf die interne und externe Politik auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie auf Gemeinschaftsebene.

2.1. Anwendungsbereich und Logik des KVE betreffen Zuständigkeiten der Gemeinschaft.

Der Anwendungsbereich des KVE und insbesondere die darin festgeschriebenen Grundsätze, Rechte und Pflichten beruhen vor allem auf dem – weit definierten – Konzept der „Kulturpolitik“¹.

Der KVE könnte sich somit auf den gemeinschaftlichen Besitzstand sowie auf die speziell auf die Kultur ausgerichteten politischen Strategien der Gemeinschaft auswirken, unter anderem in folgenden Bereichen: Kulturpolitik (Kultur 2000), audiovisuelle Politik (Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, Programm MEDIA), freier Verkehr von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen, geistiges Eigentum sowie kulturelle Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit.

¹ In Artikel 4 Absatz 7 des KVE ist die Kulturpolitik definiert als *politische Strategien, die auf einer lokalen, regionalen, nationalen oder internationalen Ebene jeglichen Aspekt des kulturellen Ausdrucks eines Individuums, einer Gemeinschaft oder einer Gesellschaft betreffen oder beeinflussen, einschließlich der Schaffung, der Herstellung, des Vertriebs und der Verbreitung von Kulturgütern und kulturellen Dienstleistungen sowie des Zugangs zu diesen* („les politiques qui, à un niveau local, régional, national ou international, portent ou influent sur tout aspect de l'expression culturelle d'un individu, d'une communauté ou d'une société, y compris la création, la production, la distribution, la diffusion de biens et services culturels et l'accès à ceux-ci“).

Darüber hinaus ergibt sich aus der Definition für „Kulturpolitik“, dass der KVE auch politische Strategien und Maßnahmen betrifft, die Einfluss auf den kulturellen Sektor haben¹. D. h. es werden nicht nur Gemeinschaftsmaßnahmen berührt, die auf eine spezifische kulturelle Zielsetzung ausgerichtet sind, sondern auch anderen Politikfeldern zuzuordnende Maßnahmen, die sich auf kulturelle Ausdrucksformen und insbesondere auf Kulturgüter und kulturelle Dienstleistungen auswirken (z. B. in den Bereichen Steuern, Binnenmarkt, Wettbewerb internationaler Handel).

Zudem betrifft die Wirkung des KVE nicht nur die bestehenden Instrumente, sondern auch die Möglichkeiten der Gemeinschaft zum Erlass neuer Instrumente.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass einige der Grundsätze, die auf alle kulturpolitischen Maßnahmen (im Sinne der Definition des KVE) Anwendung finden, von extrem großer Tragweite sind – insbesondere die Grundsätze der Offenheit und der Verhältnismäßigkeit.

Entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere dem AETR-Urteil², sind die Mitgliedstaaten „in den Bereichen, in denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Politik Vorschriften erlassen hat, die in irgendeiner Form gemeinsame Rechtsnormen vorsehen, [...] weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd berechtigt, mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen“. In der Rechtsprechung nach dem AETR-Urteil wurde diese Regel auch auf nichtausschließliche Zuständigkeiten ausgeweitet.

2.2. Einige Bestimmungen des KVE verpflichten die Parteien, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen.

Unter anderem können sich insbesondere die folgenden Bestimmungen mit Zuständigkeiten der Gemeinschaft überschneiden:

- **Freizügigkeit und Mobilität von Künstlern und Kulturschaffenden³**

Verpflichtungen in diesem Bereich können sich auf verschiedene Politikfelder auswirken, die weit über den rein kulturellen Kontext hinausgehen. Dies gilt beispielsweise für den freien Personenverkehr, insbesondere die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne der EU-Binnenmarktvorschriften (Titel III, Kapitel 1 des Vertrages, insbesondere Artikel 39), Fragen der Einwanderung (Titel IV des Vertrages) und die Verhandlungen auf Ebene der Welthandelsorganisation (WTO) über die Öffnung der europäischen Märkte für den befristeten Aufenthalt von Arbeitnehmern, die spezifische kulturelle Dienstleistungen anbieten⁴ (Artikel 133 des Vertrages). Diese Bereiche fallen unter die Zuständigkeit – oft die alleinige Zuständigkeit – der Gemeinschaft.

¹ Idem.

² EuGH 31. März 1971, Kommission/Rat, Rechtssache 22/70, Slg. 1971, S. 263.

³ Vgl. Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe d des KVE.

⁴ Verhandlungen im Rahmen des GATS-Abkommens über die Liberalisierung des Dienstleistungssektors, Modus 4 (Präsenz natürlicher Personen).

- **Erleichterung des Zugangs von Werken aus Entwicklungsländern zu internationalen Märkten¹**

Hier sind die Instrumente der Zollpolitik, zum Beispiel niedrigere Zölle auf bestimmte in die Europäische Union eingeführte Kulturgüter, aber auch der Dienstleistungsverkehr und die Freizügigkeit betroffen. Der KVE würde somit insbesondere die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Handelspolitik (Artikel 133 des Vertrages) berühren.

- **Rechtsstatus gegenüber anderen internationalen Instrumenten²**

Der KVE sieht zwei Optionen für die Regelung des Rechtsstatus gegenüber anderen internationalen Instrumenten vor. Die Verhandlungen werden voraussichtlich die alleinige Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Handelspolitik berühren (Artikel 133 des Vertrages), insbesondere die Verpflichtungen, die die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen der WTO eingegangen sind. Die Option A kann sich außerdem auf die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich des geistigen Eigentums auswirken.

- **Internationale Abstimmung und Koordinierung³**

Verpflichtungen zur Abstimmung und/oder Koordinierung in anderen internationalen Gremien können die Zuständigkeiten und Verfahren der Gemeinschaft berühren, insbesondere im Bereich des Außenhandels.

- **Geistiges Eigentum⁴**

Die Bestimmungen des KVE in Bezug auf das geistige Eigentum können den gemeinschaftlichen Besitzstand in diesem Bereich sowie die bestehenden internationalen Rahmenregelungen berühren (vgl. internationale Übereinkommen im Rahmen der Weltorganisation für geistiges Eigentum, WIPO).

- 2.3. Des Weiteren könnte die in zahlreichen Bestimmungen des KVE vorhandene ***Dimension der internationalen Zusammenarbeit⁵*** zu Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene führen oder die Ausarbeitung der nächsten Generationen von Programmen und Maßnahmen im Bereich der Zusammenarbeit – insbesondere im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit – beeinträchtigen. Für die Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit gilt somit allgemein, dass Auswirkungen auf die einschlägigen politischen Strategien und Instrumente der Gemeinschaft zu erwarten sind.

Welche rechtlichen Folgen die Konvention auf Gemeinschaftsebene haben wird, ist abhängig von der Entwicklung des Textes im Laufe der Verhandlungen. Die Gemeinschaft muss diese Entwicklung deshalb besonders aufmerksam verfolgen.

- 2.4. ***Mangels einer Trennungsklausel***, um die besonderen Beziehungen zwischen den Parteien eines regional Zusammenschlusses zu wahren, würde der KVE auf dem Gebiet der kulturellen Vielfalt auch die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten

¹ Vgl. Artikel 12 und 17 des KVE.

² Vgl. Artikel 19 des KVE.

³ Vgl. Artikel 13 des KVE.

⁴ Vgl. Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe c, Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 19 des KVE.

⁵ Vgl. Artikel 2 Absatz 6 sowie Artikel 12, 14, 16, 17 und 18.

der Europäischen Union regeln. Dies würde Verstößen gegen den gemeinschaftlichen Besitzstand – einschließlich der durch den EG-Vertrag garantierten Grundsätze wie Nichtdiskriminierung, Niederlassungsfreiheit und freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen innerhalb der Gemeinschaft sowie der gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften – Tür und Tor öffnen.

Es bedarf also einer spezifischen Regelung in Bezug auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, mit der eine Vorrangstellung des Gemeinschaftsrechts gegenüber der Konvention festgeschrieben wird.

Außerdem muss die Gemeinschaft dafür sorgen, dass sie gemäß den Bestimmungen über die Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention Vertragspartei werden kann.

3. FAZIT

Abschließend lässt sich aus dem Voranstehenden folgern, dass der Entwurf der Konvention Politikfelder und Instrumente der Gemeinschaft betrifft und dass die Gemeinschaft im Rahmen der Verhandlungen ihre Teilnahme an der Konvention aushandeln, ihren Besitzstand und ihre Zuständigkeiten wahren und ihre Interessen geltend machen muss.

Nach Ansicht der Kommission müssen die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten ihr Engagement für die kulturelle Vielfalt auf internationaler Ebene bekräftigen. Ein gemeinsames Vorgehen der Europäischen Union ist notwendig, um effektiv zur Entwicklung einer weltweiten Strategie für die Erhaltung und Förderung der kulturellen Vielfalt beizutragen.

Der Vertrag und die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes verpflichten die Europäische Gemeinschaft zu einem einheitlichen Auftreten im Kontext internationaler Organisationen, selbst wenn es um geteilte Zuständigkeiten geht¹.

Somit – aufgrund der vorhergehenden Erwägungen und in Übereinstimmung mit dem in der Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 27. August 2003² dargelegten Vorgehen – erachtet die Kommission es als notwendig, dass der Rat eine Entscheidung über die Teilnahme der Europäischen Gemeinschaft an den UNESCO-Verhandlungen über den Konventionsvorentwurf erlässt, um den gemeinschaftlichen Besitzstand und die Zuständigkeiten der Gemeinschaft zu wahren und die Interessen der Gemeinschaft in diesen Verhandlungen geltend zu machen.

* * *

¹ Vgl. insbesondere Artikel 10 des Vertrages und Gutachten 2/91 des Gerichtshofes vom 19. März 1993 zur internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

² KOM(2003) 520 endg.

Aufgrund der vorhergehenden Erwägungen empfiehlt die Kommission dem Rat, zu beschließen,

- dass die Europäische Gemeinschaft an den Verhandlungen der UNESCO über die Konvention zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen teilnimmt, um den gemeinschaftlichen Besitzstand und die Zuständigkeiten zu wahren und die Interessen der Gemeinschaft durchzusetzen;
- dass die Kommission die Verhandlungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft führt, und zwar auf Grundlage der im Anhang beigefügten Verhandlungsdirektiven und in Abstimmung mit einem besonderen Ausschuss, den der Rat zur Unterstützung der Kommission bei dieser Aufgabe einsetzt.
- dass, soweit die Vereinbarung teils die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten teils die der Gemeinschaft berührt, die Kommission und die Mitgliedstaaten während der Verhandlungen eng zusammenarbeiten, um die einheitliche Außenvertretung der Gemeinschaft zu gewährleisten.

ANHANG**VERHANDLUNGSDIREKTIVEN**

- (1) Die Kommission hat darauf zu achten, dass die Bestimmungen der künftigen UNESCO-Konvention zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen vereinbar sind mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand sowie mit den Zielsetzungen, Verfahren und Maßnahmen der einschlägigen Politiken der Gemeinschaft, insbesondere in den Bereichen Kultur, audiovisuelle Medien, Binnenmarkt, Wettbewerb, geistiges Eigentum, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit. Die Kommission muss zudem die Fähigkeit der Gemeinschaft wahren, im Einklang mit den Verträgen eigenständig ihre Politik weiterzuentwickeln.
- (2) Die Kommission hat dafür zu sorgen, dass die künftige Konvention geeignete Bestimmungen enthält, die in Bezug auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Vorrangstellung des Gemeinschaftsrechts gegenüber der Konvention gewährleisten.
- (3) Die Kommission hat dafür zu sorgen, dass die künftige Konvention geeignete Bestimmungen enthält, die es der Europäischen Gemeinschaft ermöglichen, Vertragspartei zu werden.
- (4) Die Kommission wird dem vom Rat eingesetzten besonderen Ausschuss regelmäßig über die Fortschritte der Verhandlungen Bericht erstatten und, falls dies erforderlich ist, diesen mit Schwierigkeiten, die im Laufe der Verhandlungen auftreten, befassen.